

Työeläkejärjestelmän perusratkaisut: selkeitä valintoja ja aktiivista ohjausta

JAAKKO TUOMIKOSKI

Työeläkejärjestelmä on jatkuvan keskustelun kohteena. Hyvä niin. Kyseessä on sosiaalivakuutuksen tärkein osa, jolla on ratkaisevan suuri merkitys ansiotyötä tekevien kansalaisten myöhemmän toimeentulon kannalta ja johon liittyvät rahavirrat ja -varannot ovat niin suuria, että niillä on merkittävää kansantaloudellista vaikutusta. Keskustelu kohdistuu niihin tietoihin tai tiedostamattomiin valintoihin, joiden seurauksena työeläkejärjestelmä on muotoutunut.

Vaeltaessa on usein helppo lähteä harjanteelta jompaankumpaan suuntaan alamäkeen. Jos kuitenkin päämäärä on harjanteen suunnassa, sen saavuttaminen vaatii aktiivista suunnistamista pitkin harjannetta seurailevaa polkua. Tätä vertauskuvaa hyödyntäen pohdin seuraavassa, missä kohden selkeät valinnat ovat olleet työeläkejärjestelmässä paikallaan ja missä kohden taas on perusteltua pyrkiä suunnistamaan usean tavoitteen välimaastossa, mikä vaatii aktiivista ohjausta.

Kuka kantaa riskin?

Riskitöntä työeläkejärjestelmää ei ole. Epävarmuus on väistämätöntä. Usein epävarmuudella on potentiaalisia huonoja seurauksia, jolloin on tärkeää pohtia, kuka nämä seuraukset kantaa riskin mahdollisesti realisoituessa. Toisaalta epävarmuuden hyödyntäminen liiketoimintariskiä ottamalla on taloudellisen kehityksen elinehto, ja olennaista on myös kartoittaa, kuka hyötyy tällaisen toiminnan seurauksista.

Eläketurvan kannalta relevantit epävarmuus tekijät asettuvat muutamaan selkeään luokkaan. Vakuutusriskeiksi on tapana kutsua epävarmuus tekijöitä, jotka liittyvät elinajan pituuteen, työkyvyn säilymiseen ja perheen elättäjän kuolemaan. Sijoitusriskit liittyvät sijoitusten arvon ja tuo-

ton kehitykseen. Ne tarjoavat tyypillisen esimerkin alueesta, jossa hallittu riskinotto on välttämätöntä, jos myönteiselle lopputulokselle halutaan pitää ovi avoinna. Poliittinen riski liittyy päätöksentekojärjestelmän mukanaan tuomiin potentiaaleihin yllätyksiin.

Riskit voidaan kantaa yksilötasolla tai kollektiivisesti. Ei myöskään riitä määritellä ensisijaisesti riskinkantajaa, sillä tämän voimavarat voivat loppua, jolloin riski siirtyy toisijaisten ja lopulta viimesijaisten riskinkantajien harteille. Riskiä voidaan jakaa myös ajassa: kantavatko sen nykyiset vai tulevat toimijat? Eläketurvan kohdalla näitä toimijoita ovat vakuutetut, työnantajat ja eläkkeensajaat.

Riskeistä lähtevä tarkastelu tuottaa toimivan kehikon eläketurvan suunnitteluun ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Jos työeläketurvaa ryhdyttäisiin rakentamaan puhtaalta pöydältä, kannattaisi menetellä seuraavasti:

- kartoitetaan ensin suunnitellun järjestelmän osalta, kehen epävarmuuden seuraukset kohdistuvat missäkin tilanteessa
- sitten tehdään eläkepoliittinen valinta: onko tämä se mitä haluamme?

Tämän menettelyn suurena etuna on, että ensimmäinen vaihe on analyttinen ja siinä lopputuloksen pitäisi olla sama analyysin tekijästä riippumatta. Näin erimielisyys saadaan karsinoiduksi jälkimmäiseen vaiheeseen, ja siinä se onkin luonnollista ja asiaankuuluvaa: vastaus jälkimmäiseen kysymykseenhan riippuu vastaajan eläkepoliittisesta näkemyksestä.

Käytännössä ollaan useimmiten tekemisissä usean vaihtoehdon kesken tehtävän valinnan kanssa. Kaksivaiheinen menettely toimii aivan yhtä hyvin näissä tilanteissa: kartoitus riskin kohdistumisesta eri vaihtoehdoissa kannattaa tehdä ensin, ja tämän nojalla voidaan sitten

ryhtyä tekemään valintaa eläkepoliittisten kriteerien perusteella.

Työeläkejärjestelmän selkeät valinnat

Kollektiivinen riskinkanto

Suomen työeläkejärjestelmässä riskit kannetaan kollektiivisesti: niiden seuraukset kohdistuvat niin hyvässä kuin pahassakin mahdollisimman laajalti ja tasapuolisesti vakuutuksenottajiin, vakuutettuihin ja eläkkeensaajiin.

Vanhan sanonnan mukaan toisen housuilla ei pidä istua tuleen. Oikea päätöksentekijä on siis se, joka kantaa päätöksen seuraukset. Tässä mielessä on perusteltua, että tärkeimmät päätökset työeläkkeiden osalta tekevät työmarkkinajärjestöt, jotka edustavat maksajia ja edunsaajia.

Kun eläketurvaa koskevien päätösten vaikutukset ulottuvat vuosikymmenten päähän, tämän opin mukaan päätöksentekoon pitäisi saada osallisiksi myös tulevat sukupolvet eli tulevat edunsaajat ja työeläkemaksun maksajat. Tämä on kuitenkin luonnollisesti mahdotonta täysin riippumatta siitä, kenen tehtäväksi päätökset muuten ohjataan.

Pakollisuus

Toinen selkeä valinta on työeläkkeen pakollisuus. Tästä on huolehdittu tiukimmalla mahdollisella tavalla, tekemällä työeläkkeestä lakisääteinen. Pakollisuudelle on toisaalta vankat sosiaalipoliittiset perusteet, toisaalta se on välttämätöntä eläketurvan rahoitustasapainon varmistamiseksi.

On runsaasti kokemusperäistä ja tutkimukseen perustuvaa evidenssiä siitä, että vapaaehtoisuuden pohjalle rakentuva eläketurva jää kattavuudeltaan ja tasoltaan epätyytyttäväksi. Ihmisillä on taipumus painottaa enemmän lähiaikoina kuin kaukana tulevaisuudessa odottavia tarpeita (likinäköisyysilmiö). Toisaalta on ajateltavissa, että tarve toimeentulon varmistamiseksi vuosikymmenten päähän kyllä hahmotetaan oikein, mutta luotetaan siihen, että nykyaikainen yhteiskunta ei salli kansalaistensa kuolla nälkään. Joka arvioi materiaaliset tarpeensa vähäisiksi, voi tämän varassa heittäytyä tietoisesti muiden elätettäväksi (vapaamatkustajaongelma).

Jos työeläke ei olisi pakollinen, syntyisi epäilemättä vapaaehtoisia järjestelyjä. Olivatpa nämä sitten kollektiivisia tai yksilöllisiä, niiden aikaansaaminen edellyttää neuvotteluvoimaa työ-

markkinoilla tai huomattavaa varallisuutta. Vapaaehtoisuuden tielle lähteminen edellyttää siten sen hyväksymistä, että heikon työmarkkina-aseman aloilla työskentelevät jäävät riittämättömän eläketurvan varaan. Tyypillisesti puhutaan tällöin naisvaltaisista aloista, osa-aikatyötä tekevästä, määräaikaissa työsuhteissa olevista ja niin edelleen.

Toisen näkökulman pakollisuuden hyviin puoliin tuo indeksiturva. Suomalaisilla työeläkkeillä on pitkällä aikavälillä inflaation ylittävä indeksiturva. Siihen on mahdollista sitoutua pakollisuuden ja osittaisen rahastoinnin pohjalta. Vapailta markkinoilta on sen sijaan vaikeaa löytää vakuutuksenantajaa, joka sitoutuisi edes kuluttajahintaindeksin mukaiseen turvaan, ja jos tällaisen löytäisikin, indeksiturvan kustannukseen liittyisi huomattavan korkea preemio vakuutusmaksussa.

Pakollisuus rahoitustasapainon varmistajana liittyy osittaiseen rahastointiin, ja siihen palaan jäljempänä.

Etuusperusteisuus

Tärkeä osuus kollektiivista riskinkantoa on eläkkeen etuusperusteisuus. Tällä tarkoitetaan eläkkeen määräytymistä työansioden ja kansantalouden indeksien perusteella erotuksena maksuperusteisuudesta, jossa eläke määräytyy kerättyjen maksujen ja niille saatujen sijoitustuottojen mukaan.

Työeläkkeen tarkoitus on astua ansiotulon sijaan silloin, kun tämä ennakkoidusti tai ennakkoimattomasti lakkaa. Lisäksi sen on tarkoitus mitoitukseltaan riittää siihen, ettei elämän taloudellisia valintoja tarvitse eläkkeelle siirtyessään ajatella uusiksi: työeläkkeen varassa selviää aiemmin muotoutuneista sitoumuksistaan. Voidaan puhua aikaisemman toimeentulon tason kohtuullisen säilymisen periaatteesta. Toteutuakseen tämä tavoite edellyttää, että työeläke on sopivassa suhteessa edeltäviin ansioihin.

Ei ole yksiselitteistä vastausta siihen, mikä tämä sopiva suhde olisi. Realistista lienee myös todeta, että tavoitteena olevaan korvaussuhteeseen saattaa liittyä jokin määrä yksilötason vaihtelua. Yksiselitteistä on kuitenkin, että päämäärän saavuttaminen edellyttää työeläkkeeltä etuusperusteisuutta, ei maksuperusteisuutta. Tällainen selkeä valinta onkin tehty työeläkejärjestelmässämme. Sijoitusvalintoihin liittyvä onnistuminen tai epäonnistuminen ohjautuu kollektiivisesti kaikkien työeläkemaksun maksajien hyödyksi tai va-

hingoksi, niin vakuutettujen kuin työnantajienkin. Erityisesti niissä maksuperusteisissa eläkejärjestelmissä, joissa sijoitusvalinnat tehdään yksilötasolla, eläkkeen tasoon suhteessa edeltäviin ansioihin liittyy hyvin suurta vaihtelua.

Usein kuultu kritiikki on, että ansiosidonnaisessa eläkejärjestelmässämme erityisesti nuoremmat ikäluokat saavat elinkaarellaan eläkkeenä kovin vähän verrattuna siihen, paljonko he itse ja heidän työnantajansa maksavat heistä työeläkemaksuja. On mahdollista laskea eläketurvan tuottoaste eri sukupolville eli kunkin sukupolven eläkemaksuilleen etuuskien muodossa saama tuotto, jos maksut tulkittaisiin sijoituksiksi. Eläketurvakeskuksen peruslaskelman mukaan tämä tuotto on tulevaisuudessa vuotta kohden miltei 2,5 prosenttia yli inflaation. Varainhoitoalalta esitetään usein väite, että jos ihmiset saisivat itse tehdä eläkevarojaan koskevat sijoituspäätökset, järjestelmän tuottoaste nousisi.

Voidaan kuitenkin epäillä, muodostuisiko se todella nettomääräisesti korkeammaksi, kun otetaan huomioon yksilölliseen varainhoitoon liittyvät korkeammat palkkiot. Tämä näkökoh- ta korostuu edelleen, kun muistetaan, että nämä palkkiot ovat suhteessa sitä korkeampia, mitä pienempi on sijoitettava määrä: useimmitenhan yksilöllisiä sijoituspäätöksiä ei sallita ulotettavan koko eläketurvaan vaan ainoastaan pieneen osaan siitä.

Vielä olennaisempi puute on kuitenkin riskin unohtaminen näissä tuottotarkasteluissa.

Sijoitustoiminnan tulosta mitattaessa tuotoille on tapana tehdä riskikorjaus. Markkinoilla maksetaan riskinotosta: ottamalla enemmän riskiä saa sijoituksensa tuotto-odotuksen kasvamaan. Samalla kuitenkin kasvaa epäonnistumisen todennäköisyys. Sama tuotto saavutettuna pienemmällä riskillä on siten arvokkaampi asia, mistä syystä tuotoille tehdään riskikorjaus. Tällainen riskikorjaus pitäisi tehdä myös vertailtaessa suomalaista ansioeläkejärjestelmää yksilöllisiä sijoitusvalintoja sisältäviin eläketileihin. Edelliseen liittyvä aivan olennaisesti pienempi riskitaso saisi järjestelmien sisäisten tuottoasteiden vertailun asettumaan oikeaan suhteeseen.

Elinajan kasvu

Elinajan odote on kasvanut jatkuvasti vuosikymmenien ajan. Alkuperäisessä kiinteän eläkeiän työeläkejärjestelmässä tämä olisi merkinnyt lisääntyvää räsistusta eläketurvan rahoittajille.

Muutama vuosi sitten Suomessa – seuraten ja jopa ennakoiden useassa maassa noudatettua trendiä – siirryttiin periaatteeseen, jonka mukaan tätä riskiä eivät kanna vakuutusmaksun maksajat vaan vakuutetut eli tulevat eläkkeensaajat.

Eläkkeen alkumäärää muokataan elinaikaker- toimella pienentäen sitä karkeasti ottaen elinajan toteutuneen kasvun mukaisesti. Työntekijöillä on kuitenkin oikeus jatkaa työntekeään tietyllä ikä- välillä, jolla työnteon jatkaminen kartuttaa elä- kettä sangen ripeästi. Yleisen elinajan kasvun elä- kettä pienentävä vaikutus eliminoiduu, kun töis- sä jatketaan suunnilleen puolet kasvaneesta elin- ajan odotteesta.

Tämä valinta on onnistunut ajatellen sukupol- vien välistä tasa-arvoa. Ilman elinaikakerrointa- han oltaisiin tilanteessa, jossa yksi sukupolvi olisi eläkkeellä keskimäärin kaksi vuosikymmentä, jo- kin myöhempi sukupolvi keskimäärin kolme, sit- ten neljä jne., ja aina tämä tapahtuisi seuraavan sukupolven kustannuksella.

Ei eläkekattoa

Lakisääteinen eläke on massatuote: samalla työ- historialla eläke muodostuu kaikille samansuu- ruiseksi. Tämä periaate pätee euroissa, mutta se pätee myös, vaikka koko tarkastelu suoritetta- siin prosenteissa: suomalaisessa työeläkejärjestel- mässä ei ole kattoa eläkkeen laskennassa huomi- oon otettaville ansioille eikä siis myöskään kat- toa eläkkeelle.

Tällä on se paradoksaalinen seurausvaikutus, että työeläkeläisten tulonjako on tasaisempi kuin se olisi eläkekaton varustetussa järjestelmässä. Laaja kokemus ja tutkimustieto vahvistavat sen, että mikäli eläkekatto on, jotkut työntekijäryh- mät onnistuvat puhkaisemaan sen lisäeläkejärjes- telyin ja jotkut eivät. Ne, jotka tässä onnistuvat, ovat tyypillisesti hyvässä työmarkkina-asemassa olevia, sen sijaan heikommassa asemassa olevilta katon puhkaiseminen ei onnistu. Tässä vaikutta- vat samat mekanismit kuin ne, joiden johdosta vapaaehtoisuuden varaan jätetty työeläketurva ei muodostu kattavaksi.

Lisäeläkejärjestelyjen kautta kokonaiseläkejär- jestelmään tulisi eläkekaton myötä monimutkai- suutta, mikä kasvattaisi toimeenpanokustannuk- sia. Laskun maksaisivat kaikki, myös eläkeka- ton alle jäävät. Niiden osalta, jotka onnistuisivat puhkaisemaan eläkekaton, eläketurvan kokonais- kustannus nousee korkeaksi. Yksilötasoisien lisä- eläkepalasen yksikköhinta on olennaisesti korke-

ampi kuin kollektiivisessa TyEL:ssä. Eläketurvakeskukseen julkaisun ”Eläkemaksutaso yhdeksässä Euroopan maassa vuonna 2005” (Vidlund & Bach-Othman 2008) sivulla 34 olevista taulukoista löytyy monimutkaisemman eläkejärjestelmän maista tapauksia, jossa kokonaiseläketurvan kustannus tietyssä tilanteessa on 35 prosenttia palkasta tai ylikin. Tähän verrattuna Suomen työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin ennustettu maksutaso jää olennaisesti kohtuullisemmaksi.

Työeläketurvan katottomuus seuraa jo teoreettisella tasolla saavutetun toimentulon tason kohtuullisen säilyttämisen periaatteesta. Sen taustalla on myös voimakkaita pragmaattisia perusteluja. Katottomuus joutuu toki melkoiselle rasitukselle, jos ansiotulojen jakauma muuttuu huomattavan paljon nykyistä epätasaisemmaksi.

Osittainen ennalta rahastointi

Erittäin tärkeä perusvalinta liittyy työeläkkeiden rahoitusjärjestelmään: on päädytty osittaiseen rahastointiin. Suomessa työeläkkeiden ennakkorahastointi on kansainvälisesti katsoen merkittävä, vaikkakin eläkkeistä rahastoidaan ennalta laskutavasta riippuen vain kolmannes tai neljännes. Puhdas jakojärjestelmä olisi liian alitis työllisyystilanteen häiriöille ja puhdas rahastoiva järjestelmä taas sijoitusmarkkinoiden häiriöille. Osittainen rahastointi voidaan siten nähdä riskijakopäätöksenä. Puhdas rahastoiva järjestelmä olisi siitäkin syystä mahdoton, että se johtaisi kansantalouden kokoon nähden aivan liian suuriin rahamääriin. Varmuus jakojärjestelmän kautta maksettavien eläkkeiden osien rahoituksesta toisaalta edellyttää sitä, että eläketurva on pakollinen.

Osittainen rahastointi on perusvalinta, tarkempi jako ennalta rahastoinnin ja jakojärjestelmäosuuden kesken on puolestaan niitä kohtia, joissa aktiivinen ja jatkuva ohjaus on tarpeen.

Vakuutusperiaate

Siltä osin kuin työeläkkeet rahastoidaan ennalta, tekniseksi ratkaisuksi on valittu vakuutusperiaate. Työeläkeyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat ovat vastuussa tietyistä eläkkeiden osista, ja niiden suhteen noudatetaan normaaleja vakuutus-teknisiä periaatteita. Erityisesti tämä merkitsee sitä, että eläkevarat ovat työeläkelaitoksissa niiden vastuulla olevien eläkkeiden osien katteena. Ne eivät siis ole ”eläkesäästöjä”, toisin sanoen vakuuteuille yksilökohtaisesti korvamerkittyjä varoja rahastosäästämisen tapaan. Tämä valinta on sopu-

soinnussa sen kanssa, että eläkkeet ovat etuusperusteisia eivätkä maksuperusteisia.

Työeläkeyhtiöiden vakuutustekniikka on ollut puettava normaalin vakuutusyhtiökäsitteistön puitteisiin. Tämä on johtanut siihen, että virallisen tuloslaskelma- ja tasekaavan luvuista ei ole mahdollista hahmottaa asioiden substanssia. Tämä on valitettavaa ja yksi niistä kohdista, joissa kritiikki työeläkejärjestelmän läpinäkyvyyttä kohtaan on perusteltua. Asiaa on pyritty ja onnistuttukin auttamaan tilinpäätöksen osana esitettävillä tunnusluvuilla, jotka paremmin avaavat yhtiöiden taloudellisen aseman.

Pyrkimys viedä virallisen tilinpäätöksen käsitteistöä havainnollisempaan suuntaan on vireillä, ja mikäli verotukseen liittyviin ongelmiin kytetään löytämään ratkaisu, työeläkeyhtiöiden tilinpäätösten läpinäkyvyys paranee tulevaisuudessa. Verotusongelmien ratkaiseminen on kuitenkin tälle ehdoton edellytys: jos työeläkeyhtiöt joutuisivat tosiasiaa maksamaan merkittäviä veroja, vastaavat varat jouduttaisiin keräämään korkeamman työeläkemaksun muodossa, koska kaikki yhtiöiden varallisuus on käytännössä eläkevaroja.

Aktiivisen ohjauksen tarve

Edellä kävin läpi niitä työeläketurvan kohtia, joissa on ollut perusteltua tehdä selkeä valinta. Siirryn seuraavaksi niihin osa-alueisiin, joissa on perusteltua ”kulkea harjannetta pitkin” kääntymättä selkeästi kumpaankaan suuntaan alamäkeen.

Riittävät etuudet mutta kohtuulliset maksut

Malliesimerkki aktiivisen ohjauksen tarpeesta ja siinä onnistumisesta on työeläkejärjestelmän taloudellisen ja sosiaalisen kestävyys tasapainottaminen.

Jos eläke-etuudet laskevat laajojen piirien osalta niin mataliksi, ettei työeläke heidän kohdallaan enää toteuta aktiiviaikana saavutetun toimentulon tason kohtuullisen säilyttämisen periaatetta eläkevuosina, työeläkejärjestelmän sosiaalinen kestävyys pettää. Tästä on teoriassa helppo selvittää korottamalla etuuksia, mutta tämä valinta korottaa pitkällä aikavälillä myös työeläkemaksuja vastaavassa suhteessa. Tällöin työeläkejärjestelmän taloudellinen kestävyys voi tulla uhatuksi. On löydettävä tasapaino näiden vaarojen väliltä.

Kun työeläkemaksu on osa kokonaistyövoimakustannuksia ja kun näiden kasvua rajaavat talouden lait, voidaan teoretisoida ja väittää, ettei työeläkemaksun nousulla ole oikeasti merkitystä. Kohoava työeläkemaksuhan merkitsisi vain alempia nimellispalkkoja. Käytännössä on kuitenkin selvää, että maksutaso ja sen muutoksen nopeus on otettava huomioon vakavina realiteetteina.

Eläkkeiden tason ja maksunkorotuspaineen yhteensovittamisessa työmarkkinajärjestöjen yhteistyö on kantanut tähän asti hyvää hedelmää. Verrattuna 1980- ja 1990-luvuilla laadittuihin skenaarioihin työeläkemaksun nousu on saatu puristetuksi sängen maltilliseksi. Tämä on aika ajoin edellyttänyt hyvinkin kipeitä päätöksiä. Edessä oleva maksunkorotuspaine on muuttaman prosenttiyksikön luokkaa. Tämän osalta ei ole vielä tehty päätöksiä, mutta aikanaan niitä syntyyne samalla neuvottelumekanismeilla kuin tähän astikin.

Terveenä yleisperiaatteena eläketason ja maksutason yhteensovittamisen osalta on ”parempi hyvä eläke myöhemmällä iällä kuin huono eläke liian aikaisin”.

Jäykkyys vai sopeutumisvalmius

Edellä tarkoitetut kipeät päätökset ovat merkinneet eläketurvan leikkauksia. On sanottu, että eläketurvan tiheät muutokset sopivat luonteeltaan huonosti eläkkeen kaltaiseen pitkäaikaiseen sitoumukseen, johon kansalaisten tulisi voida luottaa.

Tämä on epäilemättä totta, ja ongelmallisia ovat ennen kaikkea radikaalit muutokset vaiheessa, jossa eläkkeelle jääminen on kohta edessä eikä oman talouden sopeuttamiselle enää riitä aikaa. Jäykkyyden ja sopeutumisvalmiuden välillä on siinäkin löydettävä tasapaino. ILO:n Michael Cichon esitti ISSAn kokouksessa joulukuussa 2010 havainnon, joka vapaasti käännettynä kuuluu seuraavasti:

”Sosiaaliturva on yli satavuotisen olemassaolonsa aikana käynyt läpi kaksi maailmansotaa, 1920-luvun syvän laman ja 2000-luvun finanssikriisin, ja kestänyt. Tämä on ollut mahdollista vain sen takia, että sosiaaliturva on kyennyt sopeutumaan kulloisiinkin olosuhteisiin.”

Sopeutuminen ei tarkoita perusperiaatteiden myymistä, vaan muutosten tekemistä perusperiaatteiden puitteissa siten, että sosiaaliturvan rakenne vastaa muuttuneen maailman tarpeita.

Työeläkejärjestelmässä perusperiaatteina voidaan pitää tässä kirjoituksessa mainittuja selkeitä perusvalintoja. Kyky tehdä tarpeellisia muutoksia näiden puitteissa on ollut suomalaisen työeläkejärjestelmän kolmikantaisen päätöksentekojärjestelmän suuria vahvuuksia.

Rahastointiaste

Edellä luokittelin osittaisen ennalta rahastoinnin yhdeksi työeläkejärjestelmän selkeistä perusvalinnoista. Se tuo mukanaan yhden säätöparametrin eli rahastointiasteen, joka toimii työkaluna aktiivisessa ohjaamisessa. Puhtaassa jakojärjestelmässä tai täysin rahastoivassa järjestelmässä tätä säätömahdollisuutta ei ole.

Jos eletään hyviä aikoja, rahastointia voidaan lisätä. Vakuutustekniikkaan on jo sisäänrakennettukin mekanismi, joka kiihdyttää rahastointia aikoina, jolloin taloudessa menee hyvin. Kansantalouden vaikeissa vaiheissa oli aiemmin tapana elvytystarkoituksessa alentaa työeläkemaksua kuitenkin sitoutuen keräämään alennus takaisin parempina aikoina. Sittenmin on keskusteltu paljon näiden elvytysalennusten tehosta ja mahdollisuuksista onnistua niiden ajoituksessa. Sen sijaan riidatonta on, että vuoden 2008 finanssikriisin vaikutukset työeläketurvaan onnistuttiin minimoimaan taitavalla ja oikea-aikaisella rahastointitekniikan muutoksella.

Rahastoinnin vahvistaminen olisi työeläkejärjestelmän nykyisessä kehitysvaiheessa perusteltua. Sitä kautta otettaisiin askel kohti pitkällä aikavälillä kestäväksi arvioitua maksutasoa, jota etupainotteinen rahastointi samalla auttaisi hie-man madaltamaan. Se kasvattaisi samalla luottamusta työeläketurvan kestävyyyteen ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden kokemusta.

Tätä kirjoitettaessa elokuussa 2011 on varteen otettava mahdollisuus, että kansainvälisen talouden kriisi eskaloituu uudelleen ja edellyttää työeläkkeiden rahoituksenkin suhteen erillisiä päätöksiä. Rahastointiasteen tilapäinen säätäminen on edelleen käytettävissä yhtenä työkaluna poikkeusolojen yli selviytymiseen. Sitä on kuitenkin käytettävä taiten: työeläkejärjestelmän tärkein päämäärä on antamansa eläkelupauksen lunastaminen, ja siihen auttaa parhaiten rahastoinnin tukeminen. Selvää kuitenkin on, että mikäli kriisit seuraavat toistaan loppumattomiin, työeläkkeiden pitkän aikavälin rahoitukseen kohdistuu aivan uudenlaisia paineita.

Varovaisuus vai riskinotto

Työeläkevarojen sijoittamiseen liittyy oikean tasapainon löytäminen varovaisuuden ja riskinoton kesken. Riskiottoa voidaan kritisoida siitä, että se vaarantaa työeläkevarat ja saattaa riskien realisoituessa johtaa ennakoimattomiin maksunkorotustarpeisiin. Toisaalta on niin, että mikäli riskiä ei ensinkään oteta, sijoitustuotot jäävät varmuudella huonoiksi, koska sijoitusmarkkinoilla maksetaan riskinotosta. Predestinoidusti huonot tuotot merkitsevät samalla maksunkorotuspaineen muuttumista uhkasta varmuudeksi.

Tässäkin kohden oikeat päätöksentekijät ovat ne, jotka kantavat epävarmuuden seuraukset, eli työmarkkinajärjestöt maksajien edustajina. Vuosina 1997 ja 2007 tehtiin työeläkesijoittamisen reunaehtojen uudistuksia, ja niiden taustalla oli halu kasvattaa hallitusti riskitasoa. Viimeisimpien noin viidentoista vuoden ajan työeläkevaroja onkin ollut mahdollista sijoittaa laajemmin osakkeiden kaltaisiin korkean tuotto-odotuksen kohteisiin kunkin työeläkeyhtiön oman sijoitusriskin kantokyvyn puitteissa. Viime vuosikymmenen loppuvuosina osakesijoitukset lunastivat niihin kohdistuneet odotukset, mutta viimeisimmän kymmenvuotiskaksen aikana kehitys on jäänyt jälkeen tavoitellusta. Siitä huolimatta työeläkesijoittajien pitkän aikavälin keskituotto on hyvällä tasolla.

Julkisessa keskustelussa on ajoittain kysytty, eikö kuitenkin olisi parempi välttää osakesijoituksia ja sijoittaa työeläkevarat johonkin riskittömään kohteeseen, kuten euroalueen valtioiden joukkolainoihin. Euron kriisi on nyt havainnollistanut riskin perimmäistä olemusta: mitä tahansa voi sattua. Yksittäisten kohteiden riskiprofilia ei voida tuntea varmuudella, jolloin sijoitusten hajauttamisen arvo riskinhallintakeinona korostuu.

Hajautus vai keskittäminen

Työeläkejärjestelmän toimeenpano annettiin alun alkaen vakuutusyhtiöiden, eläkesäätiöiden ja eläkekassojen tehtäväksi. Eläkelaitoskenttä on voimakkaasti supistunut, kun nimenomaan eläkesäätiöitä on purettu trendinomaisesti. Tämä on johtanut jatkuvaan keskusteluun siitä, pitäisikö hajautuksen määrään pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan. Ääripäin pohdinnassa ovat olleet eläkesäätiöiden toimintamahdollisuuksien parantaminen jopa keinotekoisesti tai kaikkien työeläkealan toimijoiden yhdistäminen yhdeksi kes-

kitetyksi työeläkelaitokseksi.

On selvää, että hajautettu toimeenpanojärjestelmä sisältää riskin päällekkäisen tekemisen aiheuttamista ylimääraisistä kustannuksista. Tätä on yritetty hallita tekemällä asioita yhdessä silloin, kun niillä ei ole kilpailullista merkitystä. Toistaiseksi tämä on ollut tuskallinen tie: usean toimijan yhteistyö edellyttää kompromisseja silloin, kun tavoitteet yksityiskohdissaan eroavat.

Erityisesti tietoteknisten ratkaisujen rakentamismalli yhteisyrityksineen ja ulkopuolisine palveluntarjoajineen sisältää suuren määrän intressiristiriitoja eri toimijoiden välillä. Nämä ovat vaikeasti hallittavissa silloinkin, kun kyseessä on tilaajien omistama yhteisyritys. Yhteisyrityskin on yritys, alihankkijoista puhumattakaan. Toimivan menettelyn kehittäminen yhteisyrityksen johtamiseen on suuri haaste silloin, kun osakkailla on toisistaan poikkeavia tavoitteita. Alihankkijoina toimivien yritysten johtamisessa taas on omat tavoitteensa ja niiden näkökulmasta tilausten lisääntyminen näyttäytyy hyvänä asiana, lisämyyntinä. Tällaisessa tilanteessa on äärimmäisen vaikeaa saavuttaa työeläkejärjestelmän kustannusten kannalta optimaalista lopputulosta.

Keskittäminen, jos siihen haluttaisiin mennä, olisi toteutettavissa usealla eri tavalla. Jos kaikki toiminnot keskitettäisiin mukaan lukien sijoitustoiminta, yksiin käsiin keskittyisi kohtuuttoman suuri sijoitusmassa, jolloin riskin hajauttamisesta koituva hyöty menetettäisiin. Tuloksena olevan yhden ja ainoan eläkelaitoksen olisi välttämättä oltava julkisella sektorilla. Tällöin työeläkevarat eivät enää nykyiseen tapaan olisi suojassa julkisen vallan interventioilta, mikä on nähty eri maissa useaan kertaan finanssikriisin aikana. Toisaalta se, että työmarkkinaosapuolet ovat halukkaita eläkkeiden ennakkorahastointiin, edellyttää varmuutta näiden varojen säilymisestä alkuperäisessä tarkoituksessaan. Julkiselle sektorille keskitetty työeläkevarojen sijoittaminen toisi siis mukanaan ainakin riskin siitä, että työeläkkeiden ennakkorahastointi lakkaisi. Tämä merkitsisi niin kärjistettyä maksunkorotuspainetta myöhemminä vuosina, että eläketurvan tason olennainen leikkaus kävisi todennäköiseksi.

Nykyistä suurempi keskittäminen voidaan ajatella toteutettavaksi myös siten, että eläkkeiden ja vakuutusten hoito siirrettäisiin julkiselle sektorille ja sijoitustoiminta säilyisi hajautettuna. Tämä merkitsisi kuitenkin sitä, että työeläkevarojen sijoituspalvelut olisi avattava varainhoitaji-

en kilpailulle EU-laajuisesti. Työeläkesijoittamisen luonne etääntyisi tällöin nykyisestä, vastuiden katteena olevien varojen sijoittamisesta yhä enemmän rahastosäästämisen luonteiseksi. Aina-kin minun on vaikea nähdä, ettei tämä vähitellen johtaisi ylivoimaiseen paineeseen yksilötason sijoitussidonnaisten työeläkkeiden suuntaan.

Oma johtopäätökseni on, että hajautettu toimeenpano on nykyalaajuudessaan edelleen perusteltu. Tämän kannan ”markkinointivaikeus” on siinä, että hajautuksen huonot puolet ovat helpommin mitattavissa, hajautuksen hyvät seuraukset ovat kyllä nekin tietyllä tasolla ilmeisiä, mutta vaikeammin mitattavissa. Edellä sanotun lisäksi näihin kuuluu kilpailun mukanaan tuomat hyödyt ja riskikeskittymien välttäminen.

Jos kilpailuun uskotaan, niin päällekkäisyydestä koituvat lisäkustannukset joillakin osa-alueilla on vain hyväksyttävä: kokonaisuutena ottaen työeläkejärjestelmän hallintokulut ovat kuitenkin kohtuulliset tai vertailukohdasta riippuen jopa pienet. Pragmaattinen johtopäätös on siis: kun se kerran toimii, miksi yrittää korjata sitä?

Kriteerinä hajautuksen hyötyjä arvioitaessa tulee kuitenkin pitää työeläketurvan etua, ei toimeenpaneiden laitosten etua. Ne ovat vain toimeenpaneiden elimiä, joilla ei ole tästä tehtävästään riippumatonta, itsenäistä olemassaolon syytä ja oikeutta.

Yritys vai sosiaaliturvainstituutio?

Jonkin asteisessa käymistilassa on suomalaisessa yhteiskunnassa näkemys siitä, mikä on työeläkeyhtiön identiteetti suhteessa normaaliin yritysmailmaan. Tämä heijastuu toimintatapoihin, ja sillä voi olla kauaskantoisiakin vaikutuksia työeläkejärjestelmän tulevaisuuteen. Voidaanko olla varmoja siitä, että kehitys on tältä osin menossa parhaaseen mahdolliseen suuntaan?

Pyrkimys toimintatapojen kehittämiseen ja palvelukulttuurin nykyaikaistamiseen johtaa siihen, että vierastetaan ”laitosmaisuuutta”. Tämä on perusteltua. Perustelua ei sen sijaan ole, jos tämän perusteella kuvitellaan, että työeläkeyhtiöt olisivat yrityksiä siinä kuin muutkin talouden toimijat.

Normaalissa yrityksessä tarkoituksena on tuottaa voittoa omistajille. Yhtiön omistajat saavat osuutensa viimeisenä, mutta silloin saavatkin kaiken. Tätä kautta omistajat kantavat liiketoimintariskin niin hyvässä kuin pahassakin, niin kuin oikein onkin. Tällaisessa yrityksessä toiminnan

volyymin kasvu ei lisää nettovarallisuuden omistajia: kannattava kasvu on siis lähtökohtaisesti terve päämäärä.

Keskinäisessä työeläkeyhtiössä pääoman sijoittajat – jos niitä edes on – ovat oikeutettuja vain sijoittamiinsa varoihin ja niille laskettuun kohtuulliseen tuottoon. Kaikki muu kuuluu vakuutuskannalle. Toiminnan volyymin kasvu eli vakuutuksenottajien joukon kasvaminen lisää samalla siis nettovarallisuuden omistajia.

Työeläkevakuutusyhtiön identiteetin määrää sen tehtävä: hoitaa työeläketurvaa osana työeläkejärjestelmän hajautettua organisaatiota. Tähän tehtävään kuuluvat eläkkeet, vakuutukset ja kertyneiden eläkevarojen sijoittaminen. Työeläkeyhtiö on vakuutusyhtiö: se ottaa vakuutuksenottajan riskit kantaakseen vakuutusmaksua vastaan. Työeläkeyhtiöön ei voi sijoittaa riskipääomaa voiton ansaitsemisen tarkoituksessa. Työeläkeyhtiöllä ei ole järkevää mahdollisuutta laajentaa tai jopa vaihtaa toimialaa, joten jos työeläkejärjestelmä nykymuodossaan ajettaisiin alas, samoin olisi tehtävä työeläkeyhtiöille.

Työeläkeyhtiön identiteetti vaikuttaa siihen, mitkä kaikki yritystoiminnan piirteet on hyödynlistä omaksua. Olen kenties liian lähellä kohdetta osatakseni tehdä oikeita johtopäätöksiä. Arvelen kuitenkin, että Suomessa nyt käynnissä oleva keskustelu on signaali siitä, että yhtiöiden samastuminen ”oikeiden yritysten” toimintatapoihin ainakin koetaan liialliseksi. Kyse on vallankäytöstä, osallistumisesta hallintuostoimintoihin muissa yrityksissä ja johdon palkitsemisjärjestelmistä.

Työeläkeyhtiöt ovat äärimmäisen tärkeitä yhteiskunnallisia toimijoita hoitaessaan sosiaalivakuutuksen tärkeintä osa-aluetta. Kuten edellä totesin, liiketoiminnan harjoittamisen vapautta rajaa kuitenkin voimakkaasti se, ettei toimialaa voi muuttaa tai toimintaa laajentaa uusille alueille. Tämä rajaa samalla työeläkealan kokonaismarkkinan nyt ja vastaisuudessa: kasvun tavoittelemisen itseisarvona ja välitön kasvusta palkitseminen tällaisella markkinalla ei ole perusteltua, toisin kuin normaalissa yritystoiminnassa.

Näiden aidosta yritystoiminnasta poikkeavien piirteiden jättäminen huomiotta merkitsisi riskiä työeläkeyhtiöiden legitimitetille. Kyse ei myöskään ole vain siitä, miten asiat ovat, vaan myös siitä, miltä ne näyttävät. Tarvitaan siis selkeää itseohjausta yrityksen ja sosiaaliturvalaitoksen roolien välimaastossa.

Kilpailun oikea rooli

Työeläkeyhtiöiden luonteesta seuraavat samalla selkeät tavoitteet yhtiöiden väliselle kilpailulle. Kilpailun päämääräksi on tunnistettu sijoitustuottojen parantaminen, palvelujen kehittäminen ja kustannustehokkuus.

Kilpailu näillä alueilla palvelee työeläketurvan etua: tällöinhän kilpaillaan sillä, miten hyviä ollaan työeläketurvan hoitamisessa. Myös johdon palkitsemisjärjestelmät ovat perusteltuja silloin, kun ne palkitsevat menestyksestä näillä alueilla. Jos yhtiö kasvaa sen johdosta, että se onnistuu näiden tehtävien hoitamisessa muita paremmin, sen kasvu on perusteltua ja sopusoinnussa työeläketurvan edun kanssa. Sen sijaan, niin kuin jo edellä totesin, kasvun tavoittelulle itseisarvona ei mielestäni ole kestäviä perusteluja.

Toimeenpanijoita vai vaikuttajia?

Viimeisenä aktiivisen ohjauksen kohteena on valinta siitä, tuleeko työeläkeyhtiöiden nähdä itsensä pelkinä annetun työeläkejärjestelmän toimeenpanijoina vai myös vaikuttajina sitä kehitettäessä. Ajankohtainen keskustelu vallankäytöstä työeläkeasioissa liittyy mitä kiinteimmin tähän kysymykseen.

Loppujen lopuksi eri toimijoiden roolit ovat hyvinkin luontevat ja perustellut:

Hallitus ja eduskunta tekevät Suomessa lait, eikä kenelläkään ole mitään epäilystä näiden valtiolinten suvereenista päätöksenteko-oikeudesta. Valtioelimerkin ovat kuitenkin kiinnostuneita siitä, miten saadaan valikoitumaan nimenomaan viisaita päätöksiä.

Keskeisten työmarkkinajärjestöjen yhteistyö on työeläkeasioiden kannalta tärkeää ja perusteltua. Ne edustavat maksajatahoja ja ovat muutenkin luonteva sopijaosapuoli: työeläkehän on osa työpanoksesta maksettavaa kokonaiskorvausta.

Työeläkelaitokset sen sijaan eivät ole sen enempää sopijaosapuoli kuin päätöksentekijätaho-

kaan. Niille on kuitenkin toimeenpanijan roolisaan kertynyt huomattava määrä kokemusta siitä, millaiset ratkaisut ja niiden yhdistelmät toimivat ja millaiset eivät. Niiden roolina on tuoda valmisteluun toimeenpanijoille kertynyt kokemus. Tämä varmistaa osaltaan, että syntyvä kokonaisuus on toimiva.

Kokonaisarvio

Suomalaista työeläketurvaa on syytä pitää menestystarinana. Se tuottaa totutun toimeentulon tason kohtuullisesti säilyttävän eläketason käyttäen eläketurvaan kohdistuvat varat tehokkaasti, pyrkimyksenä on myös käyttää toimeenpanoon kohdistuvat varat tehokkaasti, mutta tältä osin harjoitus on vielä hieman kesken. Onneksi asia on merkitykseltään olennaisesti vähäisempi kuin itse eläketurvan kustannus. Toimeenpano-organisaatio sallii kilpailun niillä kohdin, joissa siitä voidaan odottaa koituvan hyötyä itse lopputuotteelle eli työeläketurvalla. Päätöksentekorakenne ottaa riittävässä määrin huomioon sen, kehen päätösten seuraukset kohdistuvat.

Kaikkein tärkein piirre on kuitenkin kollektiivinen riskinkanto, joka ilmenee pakollisuudessa, etuusperusteisuudessa ja osittaisessa rahastoinnissa. Kollektiivilla on olennaisesti leveämmät hartiat kantaa riskiä kuin yksilöllä. Näistä piirteistä onkin viisasta pitää kiinni huolimatta siitä, että maailmalla on paljon päinvastaisia tendenssejä riskin siirtämiseksi kokonaan yksilölle.

On siis tunnistettu oikein ne kohdat, joissa on selkeän valinnan paikka, ja ne kohdat, joissa aktiiviselle ohjaukselle usean tavoitteen kesken on tarvetta. Jatkuva kehittäminen on kuitenkin tarpeen, ja hedelmälliset kehityskohteet löytyvät juuri näiltä aktiivista ohjaamista tarvitsevilta alueilta.

TIIVISTELMÄ

Jaakko Tuomikoski: Työeläkejärjestelmän perusratkaisu: selkeitä valintoja ja aktiivista ohjausta

Suomalaisessa työeläketurvassa on toisaalta tehty eräitä selkeitä perusvalintoja, toisaalta siihen liittyy osa-alueita, joissa tarvitaan aktiivista ohjausta kahden tavoitteen välimaastossa. Kaikissa valinnoissa tärkein arviointiperuste on riskin kohdistuminen eli se, kuka kantaa epävarmuuden seuraukset niin hyvässä kuin pahassakin.

Tärkein perusvalinta on, että riskit kannetaan kollektiivisesti: niiden seuraukset kohdistuvat mahdollisimman laajalti ja tasapuolisesti eri ryhmiin. Toinen selkeä valinta on työeläketurvan pakollisuus. Työeläkkeet ovat etuusperusteisia, jolloin sijoituspäätösten seuraukset kohdistuvat työeläkemaksun maksajiin. Tämä on osa riskinkantonäkökulmaa. Elinajan yleisen kasvun seuraukset ohjataan eläkkeiden tasoon pyrkien siihen, että eläkeajan osuu elinkaaresta säilyy sukupolvesta toiseen. Eläkekattoa ei ole. Ennalta rahastointi on osittaista mutta merkittävää. Toiminta perustuu vakuutusperiaatteelle: työeläkevarat ovat eläkelaitosten sitoumusten katteena, eikä niitä pidä nähdä "eläkesäästämisenä".

Niistä kohdista, joissa aktiivinen ohjaus on tarpeen, malliesimerkki on työeläkejärjestelmän taloudellisen ja sosiaalisen kestävyys tasapainottaminen. Tässä työ-

markkinajärjestöjen yhteistyö on kantanut hyvää hedelmää. On tarvittu sopeutumisvalmiutta kuitenkin perusvalintoja loukkaamatta. Riittävä rahastointiaste tukee työeläketurvan kestävyyttä. Rahastointiaste saisi mielellään olla nykyistä korkeampikin, mikä pitää muistaa, jos sen tilapäistä säätämistä käytetään lyhytaikaisten kriisivaiheiden ylittämiseen. Varojen sijoittamisessa tasapaino on löydettävä varovaisuuden ja riskioton välillä: tämän seuraukset heijastuvat työeläkemaksun tulevaan kehitykseen. Hajautetun organisaation puitteissa kilpailuneutraaleja osia pyritään tekemään yhteistyössä, mutta kilpailun mahdollisuus säilytetään siellä, missä sen voidaan odottaa tuottavan hyötyä työeläketurvalle. Toimeenpanevat organisaatiot ovat olemassa työeläketurvaa varten, eivätkä ne ole liikeyrityksiä. Työeläketurvan kehittämisessä niiden rooli on tuoda kehitystyöhön mukaan toimeenpanijan tehtävässä kertynyt kokemus.

Työeläketurva on menestystarina. Se tuottaa totutun toimeentulon tason kohtuullisesti säilyttävän eläketason jotakuinkin tehokkaasti. Päätöksentekorakenne ottaa huomioon sen, kehen päätösten seuraukset kohdistuvat. Tärkein piirre on kollektiivinen riskinkanto: siitä on syytä pitää kiinni huolimatta maailmalta esiintyvistä päinvastaisista tendensseistä.